



JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK

mkp

KETERLAMBATAN PELIMPAHAN PENERIMAAN NEGARA PADA SISTEM *TREASURY SINGLE ACCOUNT (TSA)*: ANALISIS TEKNIS DAN YURIDIS

Iskandar
Politeknik Keuangan Negara STAN
kandar@kemenkeu.go.id

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
[17 05 2017]

Dinyatakan Diterima
[17 05 2017]

KATA KUNCI:
keterlambatan, kiriman uang, penerimaan negara,
treasury single account

KLASIFIKASI JEL:
H680, H290

ABSTRAK

Pelimpahan Penerimaan Negara dari Rekening Penerimaan pada Bank Persepsi ke Subrekening Kas Umum Negara pada Bank Indonesia (Sub RKUN BI) merupakan salah satu aktivitas dalam penerapan *Treasury Single Account (TSA)* dalam bidang penerimaan negara. Keterlambatan pelimpahan, termasuk transaksi *outstanding* yang berakibat pada denda keterlambatan menjadi issue yang dipermasalahkan Bank/Pos Persepsi kepada otoritas pengelola penerimaan negara dan kas negara. Paper ini menganalisis faktor keterlambatan pelimpahan penerimaan negara ke Sub RKUN BI melalui BI-RTGS tersebut, ditinjau dari aspek teknis maupun yuridis. Hasil penelitian menunjukkan dari sisi teknis, proses pelimpahan melalui Bank Indonesia – *Real Time Gross Settlement (BI-RTGS)* memiliki beberapa permasalahan teknis yang terkait. Dari aspek yuridis, perlakuan hukum terhadap keterlambatan pelimpahan negara menjadi faktor penting dalam rangka TSA bidang penerimaan negara.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tujuan pengelolaan kas negara adalah untuk memastikan adanya jumlah uang yang tepat pada tempat dan waktu yang tepat pula, sehingga mampu memenuhi kewajiban dengan cara yang paling efektif. Tujuan tersebut antara lain dicapai dengan mempercepat penguasaan kas. Pengelolaan kas meliputi berbagai prosedur dan sistem pemungutan, pengumpulan, serta pencairan kas. Fitur utama dalam pengelolaan kas yang efisien adalah *Treasury Single Account (TSA)* yang mengkonsolidasi saldo-saldo kas pemerintah. TSA terkait dengan arus kas masuk dan arus kas keluar yang diperoleh dari pemungutan pendapatan, belanja, utang, dan transaksi keuangan lainnya.

Dalam bidang penerimaan negara, prinsip TSA adalah rekening penerimaan pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) bersaldo nihil dan seluruh penerimaan negara wajib dilimpahkan ke Rekening Sub Rekening Kas Umum Negara (SubRKUN) pada Bank Indonesia (BI) paling lambat pada akhir hari kerja. Setoran/pembayaran penerimaan negara dari para penyetor yang diterima melalui berbagai *channel* pembayaran pada Bank Umum/Pos (sebagai *collecting agent*) masuk pada Rekening Penerimaan. Bank Umum/Pos yang ditunjuk oleh Kementerian Keuangan untuk melayani setoran pembayaran penerimaan negara dikenal dengan istilah Bank/Pos Persepsi. Uang yang terkumpul pada Rekening Penerimaan pada masing-masing Bank/Pos Persepsi dilimpahkan ke Sub Rekening Kas Umum Negara (Sub RKUN) pada BI pada sore hari.

Pelimpahan Penerimaan Negara dari Rekening Penerimaan pada Bank Persepsi ke Sub RKUN BI melalui BI RTGS merupakan salah satu prosedur dalam penerapan *Treasury Single Account (TSA)* dalam bidang penerimaan negara. Sebelum adanya TSA, terdapat inefisiensi pada pengelolaan penerimaan dan pengeluaran. Pada sisi penerimaan, awalnya bank/pos persepsi masih diperbolehkan untuk memegang dana mengambang (*floats*) dalam saldo-saldo pemerintah yang disimpan pada bank tersebut, karena prosedur pemindahbukuan dana (pelimpahan) ke Rekening TSA di BI memungkinkan dilakukan dua atau tiga kali dalam seminggu. Penerapan TSA Penerimaan secara penuh telah dimulai awal tahun 2010. Saat itu sampai dengan pertengahan tahun 2016, rekening masih tersebar pada Kantor Cabang Bank yang bermitra dengan KPPN setempat. Pelimpahan ditujukan ke Rekening Sub RKUN pada Kantor BI setempat. Dengan berlakunya Sistem Penerimaan Secara Elektronik atau lebih dikenal dengan Modul Penerimaan Negara Generasi 2 (MPN G2), untuk setiap Bank/Pos Persepsi hanya ada satu Rekening Penerimaan (rupiah) yang berada kantor pusat atau di salah satu kantor cabang/kantor

operasional yang ditunjuk. Pengelolaan penerimaan negara dilakukan secara sentralisasi oleh KPPN Khusus Penerimaan sebagai unit yang secara khusus bertugas menatausahakan penerimaan negara.

Salah satu titik kritis yang perlu dicermati dalam pelaksanaan kiriman uang/pelimpahan penerimaan negara oleh Bank/Pos Persepsi ke Rekening Sub RKUN BI melalui BI RTGS adalah pelimpahan dinyatakan terlambat masuk Rekening Sub RKUN BI. Sesuai dengan Nota Debet Bank/Pos Persepsi bahwa penerimaan negara telah dilimpahkan dan telah terkirim sesuai dengan batas waktu pelimpahan, tetapi belum diterima/tercatat pada Rekening Sub RKUN BI. Transaksi kiriman uang/pelimpahan tersebut seolah-olah masih di 'perjalanan' (*outstanding*) karena uang tersebut sudah tidak ada di Rekening Bank Persepsi, tetapi belum masuk ke Sub RKUN di BI. Keterlambatan kiriman/pelimpahan penerimaan negara ini menjadi semakin sensitif ketika nilainya sangat besar karena dendanya juga akan besar. Berdasarkan data pada MPN G2, dalam tahun 2016 jumlah penerimaan negara melalui Bank/Pos Persepsi sebesar Rp. 1.346 T, yang berasal dari 81 Bank/Pos Persepsi. Bila di rata-rata, per hari kerja sebesar Rp.5,6 trilyun, atau Rp.69 milyar per hari per bank. Untuk bank besar, nilai pelimpahan penerimaan negara dapat mencapai 1,36 trilyun per hari kerja.

Penelitian yang terkait dengan TSA bidang penerimaan masih jarang ditemui. Hasil penelitian Purnaningrum (2010), menyimpulkan bahwa secara umum ketentuan yang berhubungan dengan penerapan TSA telah mencerminkan terwujudnya prinsip efektif dan efisien dalam pengelolaan kas negara. Prinsip efektif memastikan pemerintah membayar kewajiban tepat waktu, prinsip efisien tercipta dengan pemanfaatan semaksimal mungkin sumber dana pada kas negara. Penerapan TSA juga telah mencerminkan asas keterbukaan sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik. Anam, Saiful (2012) meneliti penerapan TSA Rekening Penerimaan, yaitu menguji tambahan biaya dan tambahan manfaat penerapan TSA Rekening Penerimaan di Wilayah Jakarta dibandingkan dengan Kebijakan Non TSA. Penelitian ini menggunakan data penerimaan kas negara yang diadministrasikan oleh KPPN-KPPN di Wilayah Jakarta. Hasil pengujian statistik perbandingan antara tambahan biaya dan tambahan manfaat penerapan TSA Rekening Penerimaan menunjukkan bahwa kedua pengujian baik parametrik maupun nonparametrik memberikan kesimpulan bahwa tambahan manfaat penerapan TSA Rekening Penerimaan adalah lebih besar daripada tambahan biayanya. Indra dan Adam melakukan evaluasi implementasi manajemen kas pemerintah pusat dengan studi kasus pada Direktorat Pengelolaan Kas Negara Ditjen Perbendaharaan. Hasil evaluasi atas TSA bidang Penerimaan Negara tersebut, ditemukan

adanya kendala yaitu Bank Persepsi terlambat dalam melimpahkan penerimaan ke rekening kas negara di BI. Penelitian-penelitian tersebut dilakukan ketika penatausahaan penerimaan masih tersebar di KPPN daerah yang bermitra dengan Cabang Bank Persepsi dengan menggunakan sistem MPN G1. Penelitian terhadap TSA penerimaan setelah sentralisasi Rekening Penerimaan dengan berlakunya MPN G2 belum ditemui. Selain itu, belum ada yang mengkaji lebih detail mengenai proses pelimpahan penerimaan negara dan perlakuan atas keterlambatan pelimpahan penerimaan negara.

Mencermati permasalahan tersebut, penulis bermaksud menganalisis keterlambatan pelimpahan penerimaan negara ke Sub RKUN BI melalui BI-RTGS, termasuk yang masih berstatus *oustanding* tersebut, baik dari segi yuridis maupun teknis. Tulisan ini dapat bermanfaat, baik secara keilmuan dalam manajemen keuangan publik maupun dalam praktik penatausahaan penerimaan dan pengelolaan kas negara.

2. KERANGKA TEORI

2.1. TSA Penerimaan dan Kiriman Uang Pelimpahan

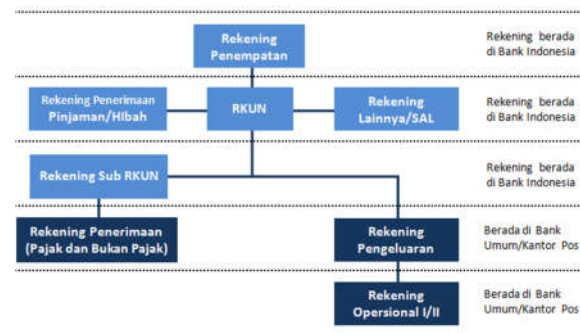
TSA merupakan salah satu komponen awal dan terpenting dalam pengelolaan kas negara. TSA sebagai suatu struktur terpadu dari berbagai jenis rekening pemerintah yang memberikan suatu pandangan terkonsolidasi atas sumber kas pemerintah. (Pattanayak & Fainboim, 2010). Berdasarkan prinsip kesatuan kas dan perbendaharaan, TSA adalah sebuah atau sejumlah rekening yang saling terhubung yang diperlukan pemerintah untuk melakukan seluruh transaksi penerimaan dan pengeluarannya. Tujuan utama TSA adalah untuk memastikan kendali agregat yang efektif atas saldo-saldo kas pemerintah. Upaya pemerintah dalam meningkatkan pengelolaan kas negara berfokus pada TSA yang sesuai dengan praktik internasional yang baik. Keterkaitan pengelolaan kas dengan TSA digambarkan berikut.



Sumber: "Reformasi Pengelolaan Kas di Indonesia: Dari Administrasi Kas Menuju Pengelolaan Kas Secara Aktif"

Pada sisi penerimaan, manfaat TSA dapat dicapai melalui kecepatan pengumpulan dan penguasaan kas untuk dikonsolidasikan pada TSA. Menteri Keuangan memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengoperasikan suatu rekening tunggal (disebut Rekening Kas Umum Negara, RKUN) di bank sentral. Seluruh penerimaan dan pengeluaran wajib menggunakan RKUN. RKUN digunakan untuk memenuhi kebutuhan kas pemerintah. Selain itu, terkait TSA bidang penerimaan terdapat Rekening SubRKUN pada BI dan Rekening Penerimaan pada setiap Bank/Pos Persepsi. Menurut Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah, guna memperlancar pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, Bendahara Umum Negara dapat membuka Subrekening Kas Umum Negara (RKUN) dan rekening lainnya di Bank Sentral. RKUN merupakan bagian dari Rekening Kas Umum Negara.

Gambar 3 : Rekening pada TSA



Sumber: "Diolah dari Reformasi Pengelolaan Kas di Indonesia: Dari Administrasi Kas Menuju Pengelolaan Kas Secara Aktif"

Rekening Penerimaan pada Bank/Pos Persepsi untuk menampung transaksi setoran penerimaan negara (pajak dan bukan pajak). Rekening Sub RKUN digunakan untuk penampungan sesaat (*temporary deposit*) setoran penerimaan negara dari Rekening Penerimaan sebelum dikonsolidasikan ke dalam RKUN. Pemindahan dana dari Rekening Penerimaan pada setiap Bank Persepsi ke Rekening SubRKUN dilakukan dengan mekanisme transfer, dan dikenal dengan istilah Kiriman Uang/Pelimpahan Penerimaan Negara. Pelimpahan Penerimaan Negara ke Sub RKUN BI dilakukan melalui Sistem BI RTGS. Selanjutnya, saldo pada Sub RKUN dipindahbukukan ke RKUN secara otomatis (*by system*).

Pelimpahan Penerimaan Negara merupakan salah satu kegiatan dalam rangkaian proses penerapan *Treasury Single Account (TSA)* dalam bidang penerimaan negara. Mengacu PMK Nomor

32/PMK.05/2010 dan PER-32/PB/2010, prinsip dalam TSA Penerimaan adalah rekening penerimaan KPPN bersaldo nihil dan seluruh penerimaan negara wajib dilimpahkan ke Rekening SUBRKUN KPPN pada BI paling lambat pada akhir hari kerja. Penerapan TSA Penerimaan secara penuh telah dimulai awal tahun 2010. Saat itu sampai dengan tahun pertengahan tahun 2016, rekening masih tersebar pada Kantor Cabang Bank yang bermitra dengan KPPN setempat. Pelaksanaan pelimpahan ditujukan ke Rekening Sub RKUN pada Kantor BI setempat. Dengan berlakunya Sistem Penerimaan Secara Elektronik atau lebih dikenal dengan Modul Penerimaan Negara Generasi 2 (MPN G2), untuk setiap Bank/Pos Persepsi hanya ada satu Rekening Penerimaan (rupiah) yang berada kantor pusat atau di salah satu kantor cabang/kantor operasional yang ditunjuk. Rekening tersebut dibuka dan ditatausahakan oleh KPPN Khusus Penerimaan sebagai unit yang secara khusus bertugas menatausahakan penerimaan negara.

2.2. Sistem BI RTGS

Pelimpahan Penerimaan Negara ke Sub RKUN BI dilakukan melalui Sistem BI RTGS. Menurut Peraturan Bank Indonesia Nomor 17/18/PBI/2015 Sistem Bank Indonesia-*Real Time Gross Settlement* yang selanjutnya disebut Sistem BI-RTGS adalah infrastruktur yang digunakan sebagai sarana transfer dana elektronik yang setelmennya dilakukan seketika per transaksi secara individual. Transfer dana melalui Sistem BI-RTGS adalah rangkaian kegiatan yang dimulai dengan perintah dari Peserta pengirim yang bertujuan memindahkan sejumlah dana kepada Peserta penerima yang disebutkan dalam perintah transfer sampai dengan diterimanya dana oleh penerima. Peserta Sistem BI-RTGS adalah bank dan pihak selain bank yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh BI. *Settlement* atau penyelesaian akhir adalah kegiatan pendebetan dan pengkreditan Rekening Giro Peserta di Bank Indonesia.

Salah satu persyaratan untuk menjadi peserta dalam Sistem BI-RTGS adalah memiliki Rekening Setelmen Dana di Bank Indonesia sebagai sarana untuk penyelesaian akhir transaksi Sistem BI-RTGS. Rekening Setelmen Dana adalah rekening Peserta Sistem BI-RTGS dalam mata uang Rupiah dan/atau valuta asing yang ditatausahakan di Bank Indonesia untuk pelaksanaan setelmen dana. Setelmen dana hanya dilakukan apabila dana yang terdapat pada Rekening Setelmen Dana mencukupi untuk pelaksanaan Setelmen dana.

Sejak 16 November 2015, Bank Indonesia mengimplementasikan Sistem BI RTGS Generasi II (Bank Indonesia Resmikan Sistem Penyelesaian Transaksi Generasi Baru, 2016). Dalam sistem BI RTGS

terdapat dua subsistem, yaitu pada sisi penyelenggara (BI) disebut RTGS *Central Node* (RCN), dan sisi peserta (bank) yang disebut RTGS *Participant Platform* (RPP). RCN yaitu Sistem BI-RTGS pada BI yang menyediakan fungsi penatausahaan Rekening Setelmen Dana, Setelmen Dana, dan fungsi-fungsi lain dalam rangka penyelenggaraan Sistem BI-RTGS. RPP adalah Sistem BI-RTGS pada Peserta yang terhubung dengan RCN dan digunakan oleh Peserta untuk melakukan kegiatan pengiriman instruksi Setelmen Dana, akses informasi, dan/atau pengelolaan data Peserta. Dalam penggunaannya, Sistem BI RTGS terdapat 2 (dua) jenis user, yaitu *Connected User* dan *Unconnected User*. *Connected User* adalah user yang ditatausahakan dan diberikan oleh Penyelenggara kepada Peserta untuk melakukan akses ke RCN melalui RPP serta memiliki *Digital Certificate* untuk mekanisme pengamanan pengiriman instruksi Setelmen Dana dari RPP ke RCN serta penerimaan dan pengiriman *administrative message* dari dan ke RCN. *Unconnected User* adalah user yang didaftarkan oleh Peserta pada RPP yang memiliki fungsi membuat instruksi dan melakukan kegiatan yang bersifat lokal, namun tidak dapat mengirimkan instruksi ke RCN.

Dalam Sistem BI-RTGS terdapat ketentuan tentang antrian (*queue mechanism*). Sistem antrian tersebut menetapkan level transaksi yang masuk berdasarkan tingkat kepentingan transaksi. Tingkat kepentingan transaksi yang masuk dalam sistem antrian dibedakan menjadi level *high priority*, *priority* dan *normal*. Transaksi yang dikirimkan pada kondisi saldo giro tidak mencukupi akan masuk dalam sistem antrian. Waktu layanan (*window time*) BI-RTGS adalah antara pukul 06.30 s.d. 16.30, sehingga transaksi yang masuk setelah pukul 16.30 akan diproses pada hari berikutnya.

2.3. Pelimpahan Penerimaan Negara

Setoran/pembayaran penerimaan negara masuk dan terkumpul dalam Rekening Penerimaan pada masing-masing Bank/Pos Persepsi. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.05/2014 tentang Sistem Penerimaan Negara secara Elektronik, penerimaan Negara yang diterima oleh Bank/Pos Persepsi setelah Pukul 15.00 waktu setempat pada hari kerja sebelumnya sampai dengan Pukul 15.00 waktu setempat hari kerja berkenaan wajib dilimpahkan dari rekening penerimaan dan harus diterima di rekening sub Rekening KUN paling lambat pukul 16.30 WIB. Pelimpahan penerimaan negara tersebut dilakukan oleh Kantor Pusat Bank Persepsi atau kantor cabang yang ditunjuk sebagai koordinator penatausahaan penerimaan negara secara elektronik. Pelimpahan penerimaan negara dalam mata uang rupiah dilakukan menggunakan sistem BI-RTGS.

Bank/Pos Persepsi yang terlambat/kurang melakukan pelimpahan penerimaan negara dikenai

sanksi administratif berupa denda. Besaran denda ditetapkan dalam perjanjian kerja sama antara Direktur Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan selaku Kuasa BUN Pusat dengan Bank/Pos Persepsi. Sesuai dokumen Perjanjian Jasa Layanan Perbankan dalam rangka TSA Penerimaan, keterlambatan pelimpahan akan dikenakan denda keterlambatan oleh KPPN Khusus Penerimaan. Besarnya denda keterlambatan adalah satu per mil (1/1000) dikalikan jumlah hari keterlambatan dan nilai pelimpahan. Bila terdapat gangguan jaringan sistem BI-RTGS, Bank/Pos Persepsi dapat mengajukan pembebasan denda keterlambatan.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang dianggap berasal dari masalah sosial dan kemanusiaan. Salah satu karakteristik penelitian kualitatif adalah berusaha membuat gambaran kompleks dari suatu masalah atau isu yang diteliti, Creswell (2009). Hal ini melibatkan usaha pelaporan perspektif-perspektif, pengidentifikasian faktor-faktor yang terkait dengan situasi tertentu, dan secara umum usaha pensketsaan atas gambaran besar yang muncul. Dari sisi tujuan, penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu penelitian yang mencoba menemukan jawaban atas pertanyaan siapa, apa, kapan, dimana, dan kadang-kadang bagaimana (Cooper dan Schindler, 2001). Strategi penelitian yang dipilih adalah pendekatan studi kasus, yaitu mengeksplorasi proses, aktivitas, dan peristiwa, Creswell (2009, 264). Strategi tersebut dinilai sesuai dengan obyek dan tujuan penelitian, yaitu kasus keterlambatan pelimpahan penerimaan negara dalam rangka TSA bidang penerimaan.

Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif dan teknis. Pendekatan yuridis-normatif adalah penelitian dengan melihat dari segi ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu apakah dan bagaimana ketentuan hukum mengatur suatu hal, dan penerapannya, dalam hal ini perlakuan hukum terhadap keterlambatan pelimpahan negara termasuk kiriman yang berstatus *oustanding*. Untuk memahami penerapan norma-norma hukum terhadap fakta-fakta hukum, data yang ada dihubungkan satu sama lain melalui studi kepustakaan (*library research*), dikaji, diinterpretasi, dan dianalisis untuk selanjutnya ditarik kesimpulannya (Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, 1990). Menurut Sunaryati Hartono (1994) pendekatan yuridis-normatif adalah penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan, dan perjanjian. Metode pendekatan teknis, meneliti

proses dan kondisi yang terkait dengan teknis permasalahan yang dikaji yaitu transfer kiriman uang pelimpahan penerimaan melalui BI RTGS. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, sehingga diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis.

Teknis pengumpulan yang digunakan adalah studi pustaka, pengamatan langsung, dan wawancara. Studi pustaka peraturan perundangan, regulasi, buku, jurnal, dan sumber lainnya. Pengumpulan data pengamatan secara langsung di KPPN Khusus Penerimaan, wawancara dengan pegawai pada KPPN Khusus Penerimaan dan beberapa Bank Persepsi, serta penggalan informasi secara elektronik dengan BI.

4. HASIL PENELITIAN

Untuk menganalisis permasalahan tersebut, perlu dicermati hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan kiriman uang/pelimpahan penerimaan negara oleh Bank Persepsi ke Sub RKUN BI melalui sistem BI RTGS, baik dari aspek teknis kiriman uang melalui BI-RTGS maupun aspek yuridis.

4.1. Tinjauan Aspek Teknis

Dari aspek teknis, maka perlu dicermati alur dan hal-hal yang terkait dengan pelimpahan melalui BI RTGS berikut.

a. Alur Transaksi Pelimpahan dari Bank ke Sistem BI-RTGS

Kepesertaan perbankan dalam BI-RTGS adalah pada level Bank (pusat). Setiap bank terdaftar sebagai peserta dengan 1 (satu) *member code*. Transaksi dengan BI untuk kepentingan terkait Pemerintah (pelimpahan penerimaan) menggunakan satu kepesertaan yaitu INDOIDJA. Secara teknis, hubungan antara Kantor Pusat Bank dengan Kantor Pusat BI (KBI) adalah secara *host to host* dengan menggunakan jaringan komunikasi *leased line*.

Dengan sentralisasi penerimaan, setiap Bank Persepsi memiliki 1 (satu) Rekening Penerimaan (rupiah) yang tercatat pada salah satu Cabang yang ditunjuk. Proses pelimpahan pada internal Bank pada Kantor Pusat atau salah satu Cabang Koordinator yang ditunjuk. Bagian Operation atau Back Office, melakukan konsolidasi data transaksi penerimaan negara, cut off transaksi pada tanggal buku berkenaan, yaitu transaksi penerimaan setelah pukul 15.00 hari kerja sebelumnya sampai dengan pukul 15.00 hari kerja berkenaan.

Prosedur membuat transaksi pada BI RTGS Generasi II adalah sebagai berikut:

1. Petugas bank membuat dokumen/warkat/data elektronik sebagai dasar perekaman data transaksi. Pilihan cara ini tergantung kebijakan dan teknologi dari masing-masing bank. Secara

- umum, sistem ini telah diintegrasikan dengan core banking.
2. Operator (*non connected user*) melakukan perekaman data transaksi (transaksi disimpan di database lokal)
 3. Supervisor (*non connected user*) melakukan persetujuan, penolakan atau pembatalan transaksi
 4. Sender (*connected user*) melakukan pengiriman transaksi ke CN BI-RTGS.

Jika proses *settlement* berhasil, transaksi pembayaran akan diteruskan secara otomatis dan elektronik kepada peserta penerima. Karena hubungan/model komunikasi data antara Bank dengan BI RTGS melalui pusat Bank, maka transaksi kiriman pelimpahan penerimaan negara yang dieksekusi dari Bank cabang ke Sistem RTGS harus melalui *release/approval* oleh bagian treasury kantor pusat bank.

b. Perlakuan transaksi pelimpahan penerimaan negara dan mekanisme antrian dalam BI RTGS

Dalam sistem BI RTGS, transaksi pelimpahan penerimaan negara dikelompokkan berdasarkan zona waktu berikut *window time*-nya. Format transaksi (*Transaction Reference Number/TRN*) pelimpahan penerimaan negara dibagi berdasarkan zona waktu, yaitu transaksi dari Bank dengan zona WIB : BIRSA501, WITA = BIRSB501 dan WIT = BIRSC501. Secara sistem, dengan penyederhanaan jumlah (dikelompokkan berdasarkan jenis/karakteristik transaksi), TRN akan dikonversi menjadi TTC. Tiap TTC didaftarkan ke *priority group* tertentu yang menentukan mekanisme *settlement* yang akan digunakan. Konversi dan *window time* untuk transaksi pelimpahan penerimaan negara adalah sebagai berikut:

- BIRSA501 (WIB) menjadi TTC 200, dengan *window time* 06.30 sd. 16.30 WIB,
- BIRSB501 (WITA) menjadi TTC 201, dengan *window time* 06.30 sd. 15.30 WIB,
- BIRSC501 (WIT) menjadi TTC 202, dengan *window time* 06.30 sd. 14.30 WIB.

Instruksi *settlement* dana (Message Type /MT 202), termasuk kiriman uang pelimpahan penerimaan negara yang melewati *window time* tidak akan diproses. Apabila *window time* telah berakhir, maka transaksi yang masih dalam antrian akan dibatalkan secara otomatis oleh sistem. Transaksi pelimpahan yang dilakukan pada *last minute* mendekati batas akhir *window time*, ditambah kemungkinan adanya antrian maka berpotensi tertundanya proses *settlement*.

Selain *window time*, proses *settlement* BI RTGS antara lain juga tergantung level prioritas pembayaran, order yang disampaikan, *opposing payments*, limit pengiriman, dan setting waktu

eksekusi. Dalam sistem BI RTGS, transaksi pelimpahan penerimaan negara dari bank ke Sub RKUN BI merupakan jenis transaksi antara peserta/bank dengan pemerintah dan merupakan transaksi dengan tingkat kepentingan *high priority*.

Semua transaksi RTGS pada dasarnya akan diproses apabila saldo rekening giro Bank tersebut pada BI mencukupi. Apabila pengecekan kecukupan saldo rekening giro tidak terpenuhi, maka transaksi masuk dalam antrian (*queueing*). Transaksi pelimpahan penerimaan negara diperlakukan sebagai antrian *high priority*, artinya transaksi tersebut mendapat prioritas utama untuk diproses terlebih dulu. Dengan mekanisme penyelesaian transaksi yang bersifat *real time gross*, saldo Rekening Giro Peserta akan ter-*update* secara *real time*.

Berdasarkan informasi BI, rata-rata kecepatan penyelesaian transaksi terhitung cepat, yaitu dalam hitungan detik per transaksi. Antrian pada jaringan komunikasi data *leased line* kemungkinannya kecil, kecuali apabila bank sedang menggunakan fasilitas *dial up*. Terhadap hal tersebut, BI juga tidak akan mengkategorikan sebagai gangguan jaringan sistem BI RTGS. Sehingga, tidak ada dasar bagi Bank Persepsi untuk menyatakan adanya gangguan jaringan sistem BI RTGS.

c. Status Pelimpahan Penerimaan Negara

Proses *settlement* berhasil bila telah dilakukan pendebitan Rekening Giro Peserta pengirim dan secara simultan mengkredit rekening Peserta penerima. Pada Sistem BI RTGS I, bukti *settlement* terdiri dari *completion advice* yang dapat dicetak oleh Bank Peserta atau *re-print confirmation advice* yang tercetak di Bank Indonesia. Dalam Sistem BI RTGS II, dengan basis SWIFT bukti tersebut digantikan oleh Debit/Credit confirmation (MT900/MT910). Bank akan menerima konfirmasi Setelmen Dana yang terdiri atas debit confirmation (MT900) untuk Peserta yang rekeningnya didebit dan credit confirmation (MT910) untuk Peserta yang rekeningnya dikredit.

Dalam pelimpahan/kiriman penerimaan negara, transaksi yang masuk ke BI-RTGS selanjutnya diproses ke dalam sistem BI SOSA (Sentralisasi Otomasi Sistem Akunting). Debit/Credit confirmation (MT900/MT910) di-*generate* oleh Sistem BI RTGS, sedangkan Advis Debet Kredit dan RK dihasilkan dari sistem BI SOSA. Debit/Credit confirmation berisi uraian bank pengirim, nilai uang, uraian, nomor sakti, dan waktu *settlement*. Waktu *settlement* pada BI RTGS di-*capture* secara detail dalam tanggal, jam, menit, dan detik. Sedangkan Advis Debet Kredit dan RK hanya sampai tanggal. Mengikuti alur TSA, setiap akhir hari, saldo pada SubRKUN dipindahkan ke Rek KUN secara otomatis (*by system*). Berdasarkan proses ini, maka tanggung jawab Bank Persepsi seharusnya terbatas sejak dari dikirimkan sampai dengan *settlement* pada BI RTGS. Secara teknis, kasus tersebut dimungkinkan terjadi

akibat poses sinkronisasi data ke BI SOSA terlambat/gagal, sehingga tertunda dan masuk hari kerja berikutnya. Proses dari BI RTGS ke dalam sistem BI SOSA sepenuhnya tanggung jawab BI. Oleh karena itu, dengan mempertimbangkan aspek *fairness*, maka acuan dalam pelimpahan penerimaan negara oleh Bank Persepsi ke Sub RKUN melalui BI RTGS adalah respon *real time* atas transaksi tersebut, yaitu Debit/Credit confirmation (MT900/MT901). Pada kasus tersebut, kesalahan terjadi bukan pada Bank Persepsi, tetapi pada sistem internal BI.

4.2. Tinjauan Yuridis

Pembentukan TSA memerlukan dasar hukum untuk memastikan kehandalan dan stabilitasnya. Dengan demikian, pengaturan secara hukum merupakan prasyarat yang sangat penting bagi institusi dalam implementasi TSA (Pattanayak & Fainboim, 2010). TSA termasuk dalam fungsi pengelolaan kas yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. TSA bidang Penerimaan, termasuk pelimpahan secara prinsip diatur dalam Undang-undang tersebut, dan secara lebih detail pelaksanaannya diatur dalam ketentuan peraturan lebih lanjut.

Pasal 7 Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur kewenangan Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN), antara lain menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara, mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara, menyimpan uang negara, dan menunjuk Kuasa BUN. Pada pasal 8, Kuasa BUN melaksanakan penerimaan dan pengeluaran kas negara tersebut. Lebih lanjut, dalam pengelolaan kas umum negara, pasal 22 dinyatakan bahwa uang negara disimpan dalam Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral. Dalam operasional penerimaan negara dibuka Rekening Penerimaan pada bank umum. Rekening Penerimaan digunakan untuk menampung penerimaan negara setiap hari. Pada poin 6 pasal 22 tersebut, dinyatakan bahwa saldo Rekening Penerimaan setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral.

Menurut pasal 16 Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah, Rekening Penerimaan dioperasikan sebagai rekening bersaldo nihil yang seluruh penerimaannya dilimpahkan ke Rekening Kas Umum Negara sekurang-kurangnya sekali sehari pada akhir hari kerja sebagaimana yang ditetapkan dalam perjanjian dengan Bank Umum bersangkutan. Dalam hal kewajiban pelimpahan secara teknis belum dapat dilakukan setiap hari, Bendahara Umum Negara

mengatur pelimpahan secara berkala. Pemindah-bukuan dana dari rekening penerimaan dan rekening pengeluaran pada Bank Umum ke Rekening Kas Umum Negara pada Bank Sentral dilakukan atas perintah Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara atau Kuasa Bendahara Umum Negara pusat. Dalam pasal 24 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.05/2014 tentang Sistem Penerimaan Negera secara Elektronik, Penerimaan Negara yang diterima oleh Bank/Pos Persepsi setelah pukul 15.00 waktu setempat pada hari kerja sebelumnya sampai dengan Pukul 15.00 waktu setempat hari kerja berkenaan wajib dilimpahkan dari rekening penerimaan dan harus diterima di rekening sub Rekening KUN paling lambat Pukul 16.30 WIB. Dalam Perjanjian Jasa Layanan Perbankan dalam rangka TSA Penerimaan dinyatakan bahwa kewajiban Bank/Pos Persepsi melakukan pelimpahan penerimaan dan harus sudah diterima pada ke rekening SubRKUN KPPN pada BI selambat-lambatnya pukul 16.30 waktu setempat. Pelimpahan dilakukan melalui Sistem BI RTGS, sistem transfer dana elektronik antar peserta dalam mata uang rupiah yang penyelesaiannya dilakukan secara seketika per transaksi secara individu.

Berdasarkan uraian tersebut, dari sisi redaksional, ketentuan peraturan tersebut telah dinyatakan secara tegas, yaitu dengan bahwa 'pelimpahan dilakukan paling lambat dan harus telah diterima di rekening Sub RKUN KPPN pukul 16.30 waktu setempat'. Dari cakupan prosesnya, pelimpahan meliputi pengiriman uangnya sampai masuk/diterima di Sub RKUN KPPN. Berangkat dari maksud TSA, bahwa uang seharusnya bermuara pada satu rekening, maka yang dimaksud adalah pada tujuan akhir pengiriman. Sistem yang memfasilitasi pelimpahan dengan pemrosesan 'seketika' menunjukkan bahwa antara dikirim dan diterima terjadi dalam waktu yang sangat cepat. Sehingga, tidak ada celah adanya keterlambatan, termasuk transaksi kirman uang yang masih di 'perjalanan' karena uang tersebut sudah tidak ada di Rekening Bank Persepsi tetapi belum masuk ke Sub RKUN di BI.

Sesuai pasal 24 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.05/2014 tentang Sistem Penerimaan Negara secara Elektronik, kepada Bank/Pos Persepsi yang terlambat/kurang melakukan pelimpahan penerimaan negara dikenai sanksi administratif berupa denda. Pengenaan denda juga sejalan dengan salah satu azas umum dalam UU Perbendaharaan Negara, yaitu keterlambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN dapat mengakibatkan pengenaan denda. Ketentuan dan besaran denda dimaksud ditetapkan dalam perjanjian kerja sama antara Direktur Jenderal Perbendaharaan selaku Kuasa BUN Pusat dengan Bank/Pos Persepsi. Sesuai Perjanjian Jasa Layanan Perbankan dalam rangka TSA Penerimaan, keterlambatan pelimpahan akan dikenakan denda keterlambatan oleh KPPN

Khusus Penerimaan. Besarnya denda keterlambatan adalah satu per mil (1/1000) dikalikan jumlah hari keterlambatan dan nilai pelimpahan.

Terkait adanya gangguan dalam pelimpahan, pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.05/2014 mengatur bahwa dalam hal terjadi gangguan yang mengakibatkan terganggunya proses pelimpahan Penerimaan Negara, Bank/Pos Persepsi memberitahukan terjadinya gangguan dimaksud kepada KPPN Khusus Penerimaan secara tertulis pada hari berkenaan. Dalam hal gangguan tersebut disebabkan oleh gangguan komunikasi data dengan Bank Indonesia, Bank/Pos Persepsi memberitahukan terjadinya gangguan dimaksud kepada KPPN Khusus Penerimaan dengan disertai surat keterangan dari Bank Indonesia yang menyatakan telah terjadi gangguan komunikasi data dalam pelaksanaan pelimpahan berkenaan. Pada pasal 40, dalam hal terjadi Keadaan Kahar (*Force Majeure*), Bank/Pos Persepsi dibebaskan dari tanggung jawab atas keterlambatan atau kegagalan dalam melaksanakan ketentuan. Dari uraian tersebut, keterlambatan pelimpahan yang dibebaskan dari sanksi denda adalah karena adanya gangguan jaringan sistem BI RTGS dan/atau adanya *Force Majeure*. Dalam kondisi tersebut, pelimpahan dapat dilakukan dengan bilyet giro. Untuk menghindari keterlambatan pelimpahan karena antrian pada sistem BI RTGS, Bank Persepsi/Pos juga diminta melakukan pelimpahan secara bertahap.

Dari sisi BI, keterlambatan pelimpahan melalui BI RTGS bukan menjadi tanggung jawab BI. Sesuai Peraturan BI, BI dibebaskan dari segala tuntutan atas kerugian Peserta atau pihak ketiga yang timbul dan/atau yang akan timbul akibat keterlambatan atau tidak terlaksananya Setelmen Dana yang diakibatkan karena kelalaian, keadaan tidak normal, dan/atau keadaan darurat yang disebabkan antara lain oleh penggunaan Fasilitas *Guest Bank* oleh Peserta; atau penggunaan Cek BI dan/atau Biro Gilyet BI oleh peserta/bank.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Mencermati prinsip TSA dan proses pelimpahan dilakukan secara langsung dan seketika serta secara teknis didukung oleh sistem yang memadai, menunjukkan bahwa yang dimaksud pelimpahan adalah meliputi proses dikirim dan diterimanya. Hal tersebut juga dipertegas dengan klausul "harus telah diterima pada Rekening SubRKUN". Ketentuan peraturan yang ada dan materi Perjanjian Kerja sama juga telah dinyatakan secara tegas dan jelas. Sehingga keterlambatan pelimpahan, termasuk transaksi yang masih dalam proses, maka tetap dinyatakan terlambat dan dikenakan denda keterlambatan.

Settlement transaksi pelimpahan penerimaan negara pada BI RTGS diperlakukan khusus sebagai antrian prioritas dan akan diproses lebih dahulu bila

saldo rekening giro mencukupi. Pada kasus pelimpahan yang menurut Nota Debet telah terkirim tetapi berdasarkan Rekening SubRKUN dinyatakan terlambat, maka keterlambatan/kesalahan tersebut tidak hanya andil Bank Persepsi (cabang), tetapi disebabkan oleh Bank pusatnya dalam melakukan *settlement* atau penyediaan saldo pada rekening giro. Secara teknis, dengan kehandalan sistem BI RTGS dalam merespon transaksi secara seketika, maka alasan Bank Persepsi bahwa keterlambatan disebabkan oleh antrian pada jaringan sistem BI RTGS adalah argumentasi yang lemah. Sehingga, alasan keterlambatan pelimpahan karena antrian kecukupan saldo dan/ atau antrian proses BI-RTGS tidak dapat diterima.

Tujuan akhir pelimpahan adalah pada SubRKUN, yang tercermin dalam Rekening Koran. Dalam kondisi tertentu dengan mempertimbangkan aspek *fairness*, maka acuan untuk status pelimpahan penerimaan negara oleh Bank Persepsi ke Sub RKUN adalah respon *real time* atas transaksi tersebut, yaitu Debit/Credit confirmation (MT900/MT901) bukti/status BI RTGS yang mencantumkan informasi waktu detail sampai detik.

Terhadap permasalahan dan hasil kajian dimaksud, dapat diberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Untuk menjunjung aspek fairness dalam bermitra antara Bank Persepsi dengan Kementerian Keuangan, keterlambatan akibat anomali sistem agar diakomodir dengan kriteria teknis yang jelas. Hal tersebut, dapat digunakan dalam pertimbangan untuk pembebasan denda karena permasalahan jaringan dan sistem pada BI.
2. Untuk menghindari/mengurangi keterlambatan pelimpahan yang berakibat denda, Bank Persepsi disarankan untuk melakukan pelimpahan bertahap, dan tidak melakukan pelimpahan mendekati akhir (*last minute*) *window time*.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian ini hanya membahas pelimpahan penerimaan negara dalam mata uang rupiah, belum termasuk pelimpahan dalam mata uang asing (dolar) karena proses pelimpahannya secara teknis agak berbeda. Hal tersebut dapat menjadi materi penelitian selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA (REFERENCES)

- Anam, S. (2012). *Analisis Biaya dan Manfaat Penerapan Treasury Single Account Untuk Penerimaan Kas Negara Studi Kasus di Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

- Bank Indonesia. (2015). *Peraturan Bank Indonesia Nomor: 17/18/PBI/2015 Tentang Penyelenggaraan Transaksi, Penatausahaan Surat Berharga, dan Setelmen Dana Seketika*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Bank Indonesia. (2015). *Surat Edaran Nomor 17/30/DPSP Perihal Penyelenggaraan Setelmen Dana Seketika Melalui Sistem Bank Indonesia-Real Time Gross Settlement*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Bank Indonesia. (2016.). *Surat Edaran Nomor 18/8/DPSP Perihal Perubahan atas Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 17/30/DPSP tanggal 13 November 2015 perihal Penyelenggaraan Setelmen Dana Seketika melalui Sistem Bank Indonesia-Real Time Gross Settlement*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Creswell, J. W. (2009). *RESEARCH DESIGN: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* (Edisi Ketiga ed.). California: Sage Publications.
- Indra, Rolly dan Adam, Helmi. (n.d.). *Evaluasi Implementasi Manajemen Kas Pemerintah Pusat (Studi Kasus pada Direktorat Pengelolaan Kas Negara Ditjen Perbendaharaan*
- Kementerian Keuangan. (2010). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.05/2010 tentang Pelaksanaan Rekening Penerimaan KPPN Bersaldo Nihil Dalam Rangka Penerapan Treasury Single Account (TSA)*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2014). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.05/2014 tentang Sistem Penerimaan Negara secara Elektronik*. Jakarta.
- Kementerian Keuangan. (2016.). *Kementerian Keuangan. Perjanjian Jasa Layanan Perbankan sebagai Bank Persepsi dalam rangka Pelaksanaan TSA Penerimaan, antara Kementerian Keuangan dengan Bank/Pos Persepsi*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan dan World Bank Group. (2014). *Pengelolaan Kas di Indonesia: Dari Administrasi Kas Menuju Pengelolaan Kas Secara Aktif*. Jakarta.
- Pattanayak, Sailendra & Fainboim, Israel. (2010). *Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues. IMF Working Paper Fiscal Affairs Department*.
- Purnaningrum. (2010). *Kajian Yuridis tentang Sistem Treasury Single Account dalam rangka Mewujudkan Pengelolaan Kas Negara yang Baik*. Magister Ilmu Hukum. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Republik Indonesia. (2004). *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara*. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 nomor 5 tanggal 14 Januari 2004.
- Republik Indonesia. (2007). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah*. Jakarta: Kementerian Keuangan.